

Krzysztof Tor

EUROPEJSKA KARTA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO A REGULACJE PRAWA KRAJOWEGO DOTYCZĄCE STATUTÓW GMIN

Statuty jednostek samorządu terytorialnego w Polsce zajmują szczególne miejsce wśród aktów prawa miejscowego, czyli tych aktów normatywnych, które zawierają przepisy powszechnie obowiązujące na części terytorium państwa (np. na obszarze gminy), a wydane przez właściwe organy tej jednostki. Zgodnie z wymaganiami konstytucji akty powyższe regulować powinny te zagadnienia, których regulacja nie jest możliwa ani celowa na poziomie organów centralnych¹.

Wspomniane akty są wydawane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a w przypadku gminy czy innej jednostki samorządu terytorialnego częstokroć w wielu ustawach. Jako przykład można tutaj wymienić ustawy ustrojowe dla samorządu na danym szczeblu oraz ustawę o podatkach i opłatach lokalnych².

Statuty gmin jako akty prawa miejscowego odgrywają jednak szczególną rolę także ze względu na zakres i charakter regulacji prawnych, które dotyczą podstawowych spraw ustrojowych, organizacyjnych i majątkowych mających istotne znaczenie dla lokalnych społeczności. Ponadto należy dobitnie podkreślić, iż to właśnie gminy jako jednostki podstawowe samorządu terytorialnego wykonują wszystkie zadania publiczne nie zastrzeżone dla innych jednostek tego samorządu³.

Chcąc ocenić rolę statutów gmin wśród aktów prawa miejscowego, należy także brać pod uwagę kwestię dostosowania tych aktów prawnych do standardów prawa europejskiego, w tym wypadku do Europejskiej Karty Samorządu Terytorial-

¹ J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 102 i n.; zob. także: H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 15.

² Por.: art. 40, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U z 1996, nr 13, poz.74 z późn. zm.) oraz ustawę o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998, nr 91, poz. 578); ustawę z 12 stycznia 1991 o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U nr 9, poz. 31 z późn. zm.).

³ Art. 164, par. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U nr 78, poz. 483) oraz art. 6, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (w skrócie: usg).

nego (EKST)⁴. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego zaliczana jest do aktów szeroko rozumianego prawa europejskiego stanowiącego przez europejską organizację międzynarodową – Radę Europy z siedzibą w Strasburgu. 5 maja 1949 r. Rada Europy uchwaliła także Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Te akty (poza prawem Wspólnot Europejskich) zaliczane są do prawa europejskich organizacji międzynarodowych⁵; EKST jako swoista „umowa międzynarodowa”, zawarta pomiędzy państwami członkowskimi Rady Europy, wyznacza zasady, w oparciu o które społeczności lokalne mają uczestniczyć w kierowaniu sprawami publicznymi na szczeblu lokalnym.

Podstawowe założenie przyjęte w tym akcie mówi, iż wykonując zadania publiczne, społeczności lokalne „wyposażone są w organy decyzyjne ukonstytuowane w sposób demokratyczny i korzystają z szerokiej autonomii w zakresie kompetencji ustalania sposobów i środków realizacji ich zadań” (preambuła EKST). Jako wyznaczniki podstawowych w tym zakresie standardów należałoby wskazać normy zawarte w art. 4, art. 6, art. 8 i 9, a także w art. 10 i 11 EKST.

W art. 4 EKST przyjęto – na zasadzie domniemania kompetencji – pełną swobodę działania społeczności lokalnych w każdej sprawie, która nie została zastrzeżona w ustawie dla innych organów władzy. Zgodnie z tą regułą także konstytucja i ustawa o samorządzie gminnym zapewniają, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Społeczność lokalna – gmina – może, zgodnie z postanowieniami konstytucji i ustaw – ustalić w statucie zasady i sposoby wykonywania kompetencji przez organy tej gminy.

Z kolei zgodnie z treścią art. 6 EKST społeczność lokalna powinna samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie. Natomiast w zakresie kadr dla samorządów EKST przewiduje zatrudnienie pracowników o odpowiednio wysokich kwalifikacjach i umiejętnościach oraz ustalenie dla nich zasad szkolenia, wynagradzania i możliwości awansu. W tym zakresie statuty gmin mogą, stosownie do wymagań ustawowych, a także potrzeb danej społeczności, określać zasady i sposoby powiązań między organami gminy i jej jednostkami pomocniczymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi wykonującymi zadania dla tej społeczności (np. zasady kontroli i nadzoru rady lub burmistrza nad gminnymi zakładami budżetowymi oraz spółkami komunalnymi). Także w zakresie zatrudniania pracowników samorządowych można przewidzieć istotne miejsce dla regulacji statutowych, które uszczegółowiłyby te sprawy w odniesieniu do potrzeb konkretnej gminy – jako lokalnej społeczności.

Z kolei art. 8 EKST określa zasady i zakres kontroli administracyjnej nad społecznościami lokalnymi. Kontrola ta, wykonywana, zgodnie z konstytucją i ustawami, przez właściwe organy państwowe powinna zapewnić przede wszystkim legalność działań organów społeczności lokalnych, ale również ochronę interesów

⁴ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego została przyjęta przez państwa członkowskie Rady Europy 15 października 1985, a Polska ratyfikowała ją 26 kwietnia 1993 (Dz.U nr 124, poz. 607).

⁵ Por. M. Ahtl, *Prawo europejskie*, Warszawa 1995, s. 19 i 24.

tej społeczności, z zachowaniem proporcji interesów państwa. W odniesieniu do zagadnień uregulowanych w statutach gmin należałoby zwrócić uwagę na sposób i zakres ingerencji organów państwa kontrolujących i nadzorujących w tych sprawach wydawanie i/lub zatwierdzanie statutów gmin.

Zgodnie z wymaganiami art. 9 EKST społeczności lokalne mają prawo, w ramach polityki państwa, do swobodnego gospodarowania posiadanymi, szeroko rozumianymi, zasobami finansowymi, których wysokość powinna być dostosowana do ustawowo określonych uprawnień tychże społeczności-gmin. W tym zakresie istotna jest rola regulacji statutowych, które mogą i powinny uszczegółowić i dostosować do lokalnych potrzeb przepisy dotyczące gospodarowania majątkiem komunalnym oraz korzystania z tego majątku przez członków tej lokalnej społeczności – mieszkańców gminy.

Art. 10 EKST zapewnia lokalnym społecznościom prawo do współpracy z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszania się w organizacje dobrowolne z innymi społecznościami lokalnymi w tym samym kraju oraz z zagranicznymi społecznościami lokalnymi. Także w tych kwestiach wiele spraw mogą uregulować statuty gmin i zgodnie z przepisami ustaw samorządowych doprecyzować i uszczegółowić np. zasady i sposoby postępowania wobec związków i stowarzyszeń komunalnych, realizowania wspólnych przedsięwzięć komunalnych.

Ostatni z podstawowych przepisów, art. 11 EKST, zapewnia społecznościom lokalnym sądową kontrolę ich samodzielnie wykonywanych zadań i kompetencji. W tym aspekcie mówiąc o regulacjach statutów gmin, trzeba brać pod uwagę zadania i uprawnienia kontrolne sądów administracyjnych w Polsce wobec działań kontrolnych i nadzorczych sprawowanych przez organy administracji rządowej w odniesieniu do statutów gmin.

Podjmując próbę oceny regulacji prawnej zawartej w Konstytucji i ustawach, zwrócimy uwagę na kilka najważniejszych rozwiązań przyjętych w przepisach prawa krajowego.

Przepisy prawa krajowego dotyczące statutu gminy

Istotną determinantą samodzielności gminy jest zakres swobody gminy w tworzeniu własnego ustroju, czyli między innymi w tworzeniu struktury organizacyjnej gminy, tworzeniu własnych organów i kształtowaniu ich obsady personalnej. Pewne rozwiązania ustrojowe mogą wynikać wprost z Konstytucji lub z ustawy, wówczas gmina nie ma samodzielności w przedmiocie kształtowania tych elementów własnego ustroju, natomiast nieuregulowane ustawowo w sposób wyczerpujący pewne kwestie ze sfery ustrojowej gmina może sprecyzować w statucie. Mianem statutów w teorii określa się akty prawne, w których zawarte jest prawo autonomiczne, czyli przepisy powszechnie obowiązujące, wydawane we własnym imieniu przez korporację terytorialną⁶. Przepisy te mają moc obowiązującą tylko w stosun-

⁶ Zob.: M. Miemiec, *Pojęcie statutu w nauce prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo”, LIV, 1975, s. 160; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 32;

ku do członków danej korporacji terytorialnej (gminy). Statut zawiera przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze gminy⁷.

Statut gminy dostosowuje generalny, prawny model samorządu – taki, jaki wynika z Konstytucji RP i ustawy gminnej – do rzeczywistych potrzeb i warunków danej gminy. Dlatego jest on podstawowym źródłem wewnętrznego, gminnego prawa organizacyjnego, za pomocą którego gmina reguluje swoje organizacyjne koncepcje⁸ i opcje, najbardziej dopasowane do warunków miejscowych. Konstytucja RP i ustawa gminna nie przewidują instytucji statutów wzorcowych ani wzorów statutów, stąd też prawo gminy do stanowienia statutu regulującego ustrój gminy jest przejawem jej samodzielności⁹. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰ stanowi, że gmina w uchwalonym przez siebie statucie, swobodnie, w granicach ustaw, określa swój ustrój (art. 3).

W świetle postanowień ustawy o samorządzie gminnym przedmiotem statutu gminy są: ustrój gminy (art. 3), zasady tworzenia jednostek pomocniczych, zasady ich łączenia, podziału i znoszenia (art. 5, ust. 3), określanie organizacji i zakresu działania jednostek pomocniczych, czyli sołectw, dzielnic i osiedli (art. 35, ust. 1 i 2), organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów gminy (art. 22, ust. 1), zarządzanie i korzystanie z mienia komunalnego oraz rozporządzanie dochodami z tego źródła przez sołectwa, dzielnice, osiedla oraz zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez organy sołectwa, dzielnicy lub osiedla względem przysługującego im mienia (art. 48, ust. 1); uprawnienia sołectw, dzielnic i osiedli do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51, ust. 3).

Przepisy ustawy mogą dopuszczać przyjęcie w statucie także innych rozwiązań. Są to obszary, które mogą być regulowane w statucie fakultatywnie. Ustawa używa wówczas sformułowania „o ile statut nie stanowi inaczej”. Przykładem takiego rozwiązania jest możliwość przewidziana w art. 46, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że „oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd (pełnomocnik), o ile statut nie stanowi

M. Wierzbowski, *Akty normatywne organizacji spółdzielczych*, Warszawa 1977, s. 16 i n.; Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990, s. 7-8; A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 65 i n., s. 214-215; J. Korczak, A. Pakuła, *Statuty i regulaminy*, „Kalendarz Samorządowy na rok 1992”, s. 15-16; J. Korczak, *Statuty jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, z. 5, s. 62-75; B. Adamiak, *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1993, z. 7-8, s. 63-68; W. Kisiel, *Statut jednostki samorządu terytorialnego a jej samodzielność*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niznik et. al., Kraków 2001, s. 337-346; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 182-190.

⁷ Zob.: E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2, s. 24-25; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1998, s. 13.

⁸ K. Żukowski, *Struktura samorządu terytorialnego w RP (problemy podstawowe)*, [w:] *Samorząd terytorialny, cz. I: Wybrane problemy teoretyczne i prawno-ustrojowe*, Gdańsk 1992, s. 127.

⁹ Inaczej jest w samorządzie powiatowym, gdzie na podst. art. 2, ust. 5 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.), wprowadzono wzorcowy statut powiatu na podstawie Rozporządzenia MSWiA z 27.11.1998 r. w sprawie wzorcowego statutu powiatu (Dz.U. nr 146, poz. 957). Przepis ten już nie obowiązuje.

¹⁰ Tekst jednolity: Dz.U. z 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

inaczej”. Jak widać, statut dotyczy przede wszystkim zagadnień ustrojowych, a więc ma ograniczony przedmiot regulacji.

Ograniczenie zakresu regulacji statutu do zagadnień ustrojowych powoduje, iż przedmiotem regulacji w statucie nie mogą być kwestie materialnoprawne jednostek niepodlegających organizacyjnie gminie oraz kwestie uprawnień prawnoprocesowych w postępowaniu administracyjnym¹¹. Statut zatem nie może zawierać ani norm materialnego prawa administracyjnego, ani norm prawa procesowego wprowadzających regulację odrębną od kodeksu postępowania administracyjnego. Statut gminy może jednak zawierać normy regulujące procedurę działania organów w takich kwestiach, jak: kontrola, procedura uchwalania budżetu, procedura pracy rady gminy¹².

Statut gminy, zawierając normy prawa ustrojowego, stanowi łącznie z Konstytucją RP oraz z ustawą o samorządzie gminnym system ustrojowy prawa samorządu gminnego¹³. Konstytucja RP w art. 169, ust. 4 wyznacza granice swobody gminy w kształtowaniu jej struktury wewnętrznej, czyli granice wolności statutowej – a są nią obowiązujące ustawy. Rozwiązania przyjęte w statucie nie mogą naruszać rozwiązań przyjętych w ustawach. Jednak zasadnie można postawić pytanie: Jak wyglądają te granice w przypadku blankietowości przepisów ustawy albo luki w tych przepisach? A zatem: Jaki jest zakres swobody gminy (jej samodzielności) w regulacji kwestii ustrojowych w statucie w przypadku braku regulacji ustawowej?

Problematykę dopuszczalności unormowania w statucie gminy materii ustrojowych nieuregulowanych ustawowo należy rozpatrywać w kontekście granic swobody gminy w kształtowaniu treści statutu¹⁴. Granicę tę wyznacza Konstytucja RP, stanowiąc w art. 169, ust. 4, iż organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego. Rada gminy w statucie może regulować wszelkie zagadnienia ustrojowe gminy, pod warunkiem że nie jest to sprzeczne z przepisami rangi ustawowej¹⁵. Gminie nie wolno wprowadzić do statutu unormowania, które ma na celu obejście rozwiązań ustawowych, choćby tylko na okres przejściowy, ani naruszyć obowiązującego prawa przez odmienne uregulowania statutowe.

Podobne stanowisko prezentował NSA w swoim orzecznictwie¹⁶. Bardziej ostrożnie podchodzi do tej kwestii Sąd Najwyższy, który w wyroku z 8 października 1992 r. wyraził opinię, że

brak wyraźnej regulacji nie zawsze oznacza lukę, którą można wypełnić w tym wypadku – przez unormowanie statutowe. W niektórych sytuacjach brak regulacji oznacza brak zezwolenia ustawowego, a więc zakaz. Dotyczy to takich kwestii, w których zakaz określonego postępowania wynika z general-

¹¹ B. Adamiak, *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1993, z. 7-8, s. 65; J. Korczak, *op. cit.*, s. 62.

¹² B. Adamiak, *op. cit.*, s. 65.

¹³ Z. Leoński, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, §. 23; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, s. 16 i nast.

¹⁴ B. Adamiak, *op. cit.*, s. 68.

¹⁵ *Ibidem*; Z. Leoński, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 24.

¹⁶ Zob. wyrok NSA z 14.11.1991 r. (SA/Wr 1124/91), opublikowany [w:] B. Adamiak, *op. cit.*, s. 67-68.

nych regulacji ustawowych. Wówczas przepis szczególnie musi zawierać przyzwolenie, brak takiego przyzwolenia oznacza niedopuszczalność określonego postępowania¹⁷.

W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd głoszący, że „nie przesądzone w ustawie zagadnienia wewnętrznego ustroju gminy mogą zostać uregulowane w sposób przyjęty przez radę w statucie gminy”¹⁸. Sądzę, że można zgodzić się z tą pierwszą opinią, wynika bowiem z niej, że w granicach ustaw gmina ma pewną swobodę unormowania w statucie kwestii nie unormowanych w ustawie.

W świetle ustawy o samorządzie gminnym uchwalenie statutu gminy należy do wyłącznej kompetencji rady gminy (art. 18, ust. 2, pkt 1 u.s.g.). Rada gminy ustanawia statut gminy jako akt powszechnie obowiązujący prawa miejscowego w formie uchwały (art. 41, ust. 1 u.s.g.). Projekt tej uchwały przygotowuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta jako organ zarządzający gminy (art. 30, ust. 2, pkt 1 u.s.g.). Statut gminy jako akt powszechnie obowiązujący podlega ogłoszeniu w trybie ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42, ust. 1 u.s.g.)¹⁹.

Procedura opracowywania projektu statutu i jego uchwalenia cechuje się dużą dozą samodzielności. Jednak samodzielność gminy w fazie opracowywania projektu statutu – czyli jego merytorycznej zawartości – może podlegać pewnym ograniczeniom. *De lege lata* projekt statutu spółki gminy liczącej powyżej 300 tys. mieszkańców podlega uzgodnieniu z prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Norma ta wprowadza wyjątek od reguły wolności statutowej gminy i w efekcie nie łamie całkowicie zasady samodzielności. Jednak każdorazowe uzgadnianie statutu gminy z władzą nadzorczą albo wprowadzenie instytucji statutu wzorcowego byłoby naruszeniem zasady samodzielności gminy w sferze ustrojowej. Innym ograniczeniem zasady samodzielności gminy może być także ustawowy wymóg zatwierdzania statutu gminy przez władzę nadzorczą. Tego typu rozwiązania nie służą samodzielności gminy i dlatego też ustawodawca powinien ich unikać.

W świetle wyroku NSA z 30 czerwca 1992 r. (SA/Lu 711/92):

organ nadzoru ma kompetencje do oceny zgodności z prawem uchwały gminy w sprawie jej statutu lub jego poszczególnych postanowień. Uchwalony przez gminę statut, w stosunku do którego organ nadzoru nie wniósł zastrzeżeń w sposób prawem przewidziany, może być przez gminę wykonywany w sposób autonomiczny. [...] Organ nadzoru może stwierdzić nieważność uchwały organu gminy [statutu – K.T.], jeżeli jest ona sprzeczna z prawem. Przepisu tego nie można interpretować rozszerzająco, prowadziłoby to bowiem do naruszenia prawnie gwarantowanej zasady samodzielności gminy²⁰.

¹⁷ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 8.10.1992 r. (III ARN 48/92), opublikowany [w:] B. Adamiak, *op. cit.*, s. 68.

¹⁸ E. Bojanowski, *Samodzielność gminy w świetle ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1993, z. 7-8, s. 101; podobnie B. Adamiak, *op. cit.*, s. 66; J. Korczak, *op. cit.*, s. 63.

¹⁹ Dz.U. nr 62, poz. 718.

²⁰ Wyrok NSA opublikowany [w:] B. Adamiak, *op. cit.*, s. 64.

W konkluzji należy stwierdzić, że o samodzielności gminy w zakresie projektowania i uchwalania statutu gminy decyduje istnienie albo nieistnienie pewnych rozwiązań ustawowych zabezpieczających albo niwelujących tę samodzielność. Mam tu na myśli przede wszystkim katalog rozwiązań prawnych, które *ex ante*, *ex post* lub w toku działań nadzorczych mogą tę samodzielność skutecznie ograniczać.

Do rozwiązań prawnych ograniczających samodzielność gminy w zakresie wolności statutowej stosowanych *ex ante* należy zaliczyć: uzgadnianie projektów statutów wszystkich gmin z władzą nadzorczą, statuty wzorcowe lub wzory statutów.

Do rozwiązań prawnych ograniczających samodzielność gminy w sferze statutowej stosowanych *ex post* należy: zatwierdzanie projektów statutów przez władzę nadzorczą lub zatwierdzanie uchwał w sprawie statutów gmin przez władzę nadzorczą albo nadawanie statutów przez władzę nadzorczą.

Natomiast do rozwiązań stosowanych w działalności nadzorczej zaliczamy uchylanie uchwał w przedmiocie statutów lub stwierdzanie ich nieważności przez władzę nadzorczą, jeżeli uchwały te naruszają prawo. Najbardziej restryktywne spośród wymienionych rozwiązań to te, które stosowane są *ex ante* lub *ex post* uchwalenia statutu. Inne działania nadzorcze mieszczą się raczej w konwencji nadzoru weryfikacyjnego, są dopuszczalne z punktu widzenia samodzielności gminy.

Sama możliwość określenia ustroju wewnętrznego gminy w formie statutu uchwalonego przez organ tej gminy nie determinuje jeszcze stopnia samodzielności gminy. Zakres i stopień samodzielności gminy w tej sferze zależy tak naprawdę od tego, jak unormowany jest w odpowiednich przepisach prawa nadzór nad tą czynnością gminy, którą określamy jako projektowanie i uchwalenie statutu; jak określono kryteria sprawowania nadzoru, środki nadzorcze, tryb ich stosowania przez władzę nadzorczą oraz możliwość zaskarżenia przez gminę rozstrzygnięć nadzorczych do sądu administracyjnego. Kwestie te jako istotne są jednak przedmiotem odrębnej analizy w zakresie sądowej kontroli nadzoru nad gminą²¹.

Rozwiązania prawne, jakie można przyjąć odnośnie statutu gminy są prawną determinantą samodzielności gminy, tak od strony pozytywnej – jeśli zabezpieczają tę samodzielność, jak i negatywnej – jeśli przyjmie się rozwiązania prawne niweczące lub ograniczające tę samodzielność. Ograniczeniem samodzielności gminy na gruncie obowiązującego prawa jest instytucja uzgodnienia projektu statutu gminy liczącej powyżej 300 tys. mieszkańców z Prezesem Rady Ministrów (art. 3, ust. 2 u.s.g.) oraz możliwość stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały zawierającej statut gminy w przypadku jego sprzeczności z prawem (art. 91, ust. 1 i 2 u.s.g.). Nie są to ograniczenia, które niwelowałyby samodzielność gminy w wysokim lub pełnym zakresie. Są jedynie wyjątkiem od zasady samodzielności gminy. Wyjątków zaś nie wolno interpretować rozszerzająco.

Podsumowując powyższe rozważania dotyczące regulacji statutów gmin w przepisach prawa krajowego oraz w świetle rozwiązań prawnych zawartych w EKST, należy stwierdzić, że statuty gmin można zaliczyć do tych aktów prawa miejscowego, które są wydawane w sposób samoistny na podstawie ogólnego upo-

²¹ Zob. m.in.: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 2004, s. 97 i n.

ważnienia zawartego w Konstytucji oraz w ustawach²². Takie założenie przyjęte w obowiązujących przepisach prawa krajowego oraz akceptowane w literaturze spełnia także wymagania stawiane w EKST. To statuty gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z przyjmowaną koncepcją „autonomii statutowej”, są tymi aktami prawa miejscowego, które mają zapewnić samodzielność lokalnej społeczności²³. Statuty gmin można więc zaliczyć do tych aktów prawnych powszechnie obowiązujących, które w świetle wymagań stawianych przez przepisy EKST powinny regulować:

- zagadnienia struktury wewnętrznej oraz organów tej lokalnej społeczności,
- zagadnienia zatrudniania wysoko wykwalifikowanych pracowników tych jednostek, także szkoleń, wynagrodzeń i możliwości awansu,
- sprawy dotyczące swobodnego gospodarowania przez organy gmin szeroko rozumianym majątkiem komunalnym i zasobami finansowymi,
- zagadnienia współpracy gminnych społeczności lokalnych z innymi krajowymi i zagranicznymi społecznościami lokalnymi.

Praktyka przygotowywania i uchwalania statutów przez organy gmin wskazuje, że nie wszystkie te zagadnienia i nie zawsze w sposób właściwy są w nich określone, zbyt często lokalne społeczności, nie doceniając danych im możliwości prawnych, poprzestają na regulacjach minimalnych wskazanych w ustawie o samorządzie gminnym. Oceniając natomiast przedstawione rozwiązania prawa krajowego dotyczące statutów gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w świetle wymagań stawianych przez przepisy EKST, można stwierdzić, że regulacje te zasadniczo są zgodne z rozwiązaniami ramowymi przyjętymi w tym akcie normatywnym prawa międzynarodowego. Krytycznie należy natomiast ocenić wszelkie pojawiające się próby narzucania gminom rozwiązań statutowych lub praktyki mechanicznego powielania tzw. statutów wzorcowych. W tym kontekście jako nie do końca uzasadnione wydaje się rozwiązanie przyjęte w ustawie o samorządzie gminnym, które różnicując rozwiązania stawiane statutom gmin, stanowi, iż akty te uchwalane przez rady gmin zamieszkałych przez ponad 300 tysięcy mieszkańców mają być uzgadniane z Prezesem Rady Ministrów (naczelnym organem administracji rządowej).

Także krytycznie, jako niewystarczające, należałoby ocenić przepisy ustaw regulujących gospodarowanie zasobami finansowymi gmin. Przepisy tych ustaw w sposób nie zawsze spójny regulują te zagadnienia, które mają decydujący wpływ na samodzielność ekonomiczno-finansową lokalnych społeczności. Ustawy te często nie zapewniają swobody organom gmin, aby te, gospodarując swym majątkiem komunalnym i zasobami finansowymi, mogły realizować przekazane im zadania własne i zlecone, zaspokajając potrzeby lokalnych społeczności. Formułując jednak pewne propozycje zmian w zakresie regulacji prawnej dotyczącej statutów gmin, należałoby, jak sądzę, odwołać się do przyjętej w prawie niemieckim zasady konstytucyjnej zapewniającej gminom prawo regulowania (w ramach ustaw) spraw

²² Podobnie J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 78 oraz cytowana tam literatura.

²³ Por.: J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 79; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 122; D. Dąbek, *op. cit.*, s. 182-184.

lokalnej społeczności na własną odpowiedzialność²⁴. Przyjęcie tej zasady autonomii prawotwórczej gmin w szerszym niż dotychczas zakresie umożliwiłoby również lepsze rozwiązania ustawowe (w ustawach samorządowych) i przyczyniłoby się do pełnej zbieżności regulacji prawa krajowego ze standardami EKST.

²⁴ Por.: rozważania w tej kwestii: D. Dąbek, *op. cit.*, s. 185-186; M. Szewczyk, *Miejsce aktów określających ustrój jednostek samorządu terytorialnego w strukturze źródeł prawa administracyjnego*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr. hab. Józefa Filipka...*, s. 256.